

Socialdepartementet

103 33 Stockholm

**Remissvar (S2019/00497/SF)
Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra
trygghetssystem (Ds 2019:2)**

Saco har beretts tillfälle att lämna synpunkter på Socialdepartementets Ds (2019:2) *Höjda åldersgränser i pensionssystemet och i andra trygghetssystem*.

Bakgrund och förslaget i korthet

Riksdagens pensionsgrupp ingick den 12 december 2017 en överenskommelse i syfte att säkra långsiktigt höjda och trygga pensioner (dnr S2017/07369/SF). Överenskommelsen innebär bland annat att ett antal pensionsrelaterade åldersgränser ska höjas och att ett nytt begrepp, riktålder för pension, ska införas i enlighet med det förslag som har lämnats av Pensionsåldersutredningen 2013 (SOU 2013:25). Den 18 februari 2018 beslutade socialminister Annika Strandhäll att inrätta en arbetsgrupp inom Socialdepartementet med uppdrag att ta fram underlag till en proposition om höjda åldersgränser i pensionssystemet och andra trygghetssystem.

I Ds:en föreslås att ett nytt åldersbegrepp införs i socialförsäkringsbalken - riktålder för pension – som ska fungera som ett riktmärke för de individuella pensionsbesluten. Riktåldern ska beräknas varje år med hänsyn till medellivslängdens utveckling och träda ikraft sjätte året efter beräkningsåret. Enligt förslaget ska riktåldern beräknas för första gången 2020 och därmed tillämpas från och med 2026. Medellivslängden beräknas som den vid 65 års ålder återstående medellivslängden för befolkningen i Sverige under femårsperioden närmast före det år riktåldern beräknas. Till bästalet 65 ska läggas 2/3 av differensen mellan den aktuella medellivslängden och motsvarande värde för jämförelseåret 1994, dvs 1 års ökad medellivslängd ökar riktåldern med 8 månader. En förändring av riktåldern kopplas till födelseår, dvs när riktålder ändras ska den pensionsrelaterade åldersgräns som gällde före ändringen fortsätta att gälla för en försäkrad som före ändringen har uppnått denna åldersgräns.

Ds:en föreslår att de pensionsrelaterade åldersgränser som finns i pensionssystemet, socialförsäkringssystemet och arbetslöshetsförsäkringen höjs, liksom åldersgränserna i etableringslagen, lagen om vissa kommunala befogenheter och i lagen om samhällsorientering för vissa nyanlända. Åldersgränsen för arbetstagares rätt att kvarstanna i anställning (LAS-åldern) höjs stegvis 2020 och 2023 enligt den proposition som nyligen förelagts riksdagen. I denna Ds föreslås att LAS-åldern knyts till riktåldern år 2026. Hur detta ska ske bör dock enligt arbetsgruppen utredas vidare.

Förslagen i Ds:en inklusive propositionen till riksdagen om höjd LAS-ålder är sammanfattningsvis följande.

År 2020

- Lägsta ålder för att ta ut allmän inkomstpension höjs från 61 till 62 år
- LAS-åldern höjs från 67 till 68 år

År 2023

- Lägsta ålder för att ta ut allmän inkomstpension höjs från 62 till 63 år
- Lägsta ålder för uttag av garantipension höjs från 65 till 66 år
- 65-årsgränser i trygghetssystemen (exempelvis sjukförsäkringen och a-kassan) höjs till 66 år
- LAS-åldern höjs från 68 till 69 år

År 2026

- Lägsta ålder för att ta ut allmän inkomstpension höjs från 63 till 64 år
- Ålder för garantipension knyts till riktåldern. Detta förväntas innebära en höjning till 67 år. Övriga pensionsrelaterade åldrar och kringliggande system, inklusive LAS-åldern och a-kassan knyts till riktåldern.

Ett undantag för höjd ålder för garantipension förslås införas för personer som vid 65 år har förvärvat arbetat minst 44 år med inkomst motsvarande minst två inkomstbasbelopp per år.

Saco:s ställningstagande i sammanfattning

- Saco delar i grunden promemorians uppfattning att ett längre arbetsliv är en förutsättning för att säkra godtagbara pensioner och för att kunna finansiera dagens och framtidens välfärd.
- Saco anser att en höjning av åldersgränserna i pensionssystemet måste ske parallellt och samordnat med justerade åldersgränser i övriga trygghetssystem och kringliggande system.

- Men Saco vill kraftfullt understryka att förutsättningarna för att skapa ett längre arbetsliv och godtagbara pensioner inte stannar vid justerade åldersgränser. Det kräver ett brett spektrum av åtgärder på ett stort antal områden, som:
 - ett långsiktigt, systematiskt och förebyggande arbetsmiljöarbete för att uppnå ett hållbart och uthålligt arbetsliv,
 - insatser för ett mer hållbart och jämställt arbetsliv,
 - ökade möjligheter till kontinuerlig kompetensutveckling och karriärväxling genom hela arbetslivet,
 - främja ett tidigare inträde på arbetsmarknaden,
 - påverka normer och attityder samt motverka åldersdiskriminering,
 - höja den faktiska avsättningen till pensionssystemet till 18,5 procent,
 - återinföra ett skattesubventionerat privat pensionssparande.
- Saco saknar genomgående konkreta initiativ och åtgärder från regering och riksdag inom samtliga ovan nämnda områden.
- Saco kan i stort tillstyrka förslaget om att införa begreppet riktålder i pensionssystemet och i de kringliggande trygghetssystemen och den konstruktion till beräkning av riktåldern som utredningen föreslår.
- Saco menar dock att beslut om ändrad riktålder bör fattas av riksdagen efter en grundlig utredning av förutsättningarna och konsekvenserna av ett sådant beslut.
- Saco anser också att det första steget att höja lägsta ålder för uttag av allmän pension från 61 till 62 år bör skjutas fram till 2023.
- Saco ställer sig kritisk till förslaget om undantag för personer med ett långt arbetsliv.
- Saco kan tillstyrka att relevanta pensionsrelaterade åldrar i SFB och andra kringliggande trygghetssystem knyts till riktåldern.
- Saco vill i det sammanhanget understryka vikten av att även LAS-åldern får en följsamhet till kommande förändringar av åldersgränserna i pensionssystemet.

Saco:s övergripande ställningstaganden angående ett längre arbetsliv

Saco delar i grunden promemorians uppfattning att i takt med att vi lever allt längre och blir allt friskare behöver arbetslivet förlängas. Det faktum att vi lever allt längre samtidigt som den faktiska pensionsåldern inte har ändrats nämnvärt är inte hållbart, varken för individen, samhällsekonomiskt eller politiskt. Även om det svenska pensionssystemet till stora delar är självfinansierat så sker det idag på bekostnad av kraftigt urholkade pensionsnivåer vilket riskerar pensionssystemets legitimitet. *Ett längre arbetsliv är en förutsättning*

för att säkra godtagbara pensioner och för att kunna finansiera dagens och framtidens välfärd.

Saco kan därför principiellt ställa sig bakom utredningen förslag till successivt höjda pensionsrelaterade åldersgränser i pensionssystemet, socialförsäkringssystemet, arbetslöshetsförsäkringen och andra trygghetssystem samt en höjning av den s.k. LAS-åldern. Det är, enligt Saco:s mening, av *yttersta vikt att en höjning av åldersgränserna i pensionssystemet görs parallellt och samordnat med justerade åldersgränser i övriga trygghetssystem* för att skapa möjligheter till ett längre arbetsliv utan avkall på ekonomisk trygghet för alla. Det är en absolut förutsättning.

Med detta sagt vill Saco kraftfullt betona att förutsättningarna för att skapa ett längre arbetsliv och godtagbara pensioner inte stannar vid justerade åldersgränser. Vi vet att många redan idag inte kan p.g.a. formella och informella hinder eller orkar arbeta ända fram till pension. *Ett förlängt arbetsliv är en komplex fråga som kräver ett brett spektrum av åtgärder på ett stort antal områden* parallellt med höjda pensionsrelaterade åldrar i lagstiftningen. Det var också det tydliga budskap som Saco tillsammans med merparten av övriga parter på den svenska arbetsmarknaden skrev under i avsiktsförklaringen från september 2016.

För att fler ska kunna och vilja arbeta längre upp i åldrarna *krävs ett långsiktigt, systematiskt och förebyggande arbetsmiljöarbete för att uppnå ett hållbart och uthålligt arbetsliv* såväl inom privat som offentlig sektor. Det gäller inte minst den organisatoriska och sociala arbetsmiljön. Idag står den psyko-sociala ohälsan för en stor del av sjukskrivningarna. Ökad forskning och kunskap om hur vi bättre förebygger såväl fysisk som psykisk ohälsa är därför fortsatt angelägen.

Inte minst inom kvinnodominerade sektorer är stress och ohälsa i arbetslivet ett stort problem. Till det kommer strukturella skillnader och bristande jämställdhet i såväl arbetslivet som privatlivet som skapar skillnader i pension mellan kvinnor och män. *Insatser för att komma till rätta med dessa problem är därför centralt för att skapa ett mer hållbart och jämställt arbetsliv.*

Ökade möjligheter till kontinuerlig kompetensutveckling och karriärväxling genom hela arbetslivet är centrala delar av det förebyggande arbetet för ett hållbart arbetsliv. Det måste bli möjligt att komplettera eller bygga på sin grundutbildning under ett helt yrkesliv. Vilken utbildningsform som fungerar bäst beror på den enskilde individens förutsättningar i form av utbildning och arbetserfarenhet. Därför behövs det ett brett och flexibelt utbud av utbildningar i både

högskolan och yrkeshögskolan. Det handlar också om att förbättra villkoren för äldre att studera med studiemedel, bland annat genom att se över åldersgränser.

En lika viktig fråga är också att få till stånd ett *tidigare inträde på arbetsmarknaden* och en snabbare genomströmning i utbildningssystemet.

Det handlar också om att *påverka normer och attityder samt motverka åldersdiskriminering*. Många äldre vittnar om att åldersdiskriminering är ett hinder. Lagstiftning men också forskning och informationssatsningar är viktiga instrument för att ändra normer och motverka diskriminering.

Det svenska pensionssystemet är i grunden underfinansierat med lägre allmän pension som följd. Saco menar därför att vid sidan om att höja den faktiska pensionsåldern, bör *den faktiska avsättningen till pensionssystemet höjas till 18,5 procent* som det ursprungligen var tänkt och inte som idag 17,21 procent. Vidare anser Saco att arbetsgivarnas pensionsavgift för lönedelar över inkomsttaket i det allmänna pensionssystemet bör ingå som en del av finansieringen av inkomstpensionen. Idag går denna del in i statskassan och är således att betrakta som en ren skatt.

Saco anser att möjligheten till att själv spara till sin pension för att på så sätt påverka sin levnadsstandard som pension är ett viktigt komplement i ett pensionssystem. Saco var starkt kritisk till när avdragsrätten för eget pensionssparande togs bort och anser att *ett skattesubventionerat privat pensionssparande bör återinföras* i Sverige.

Saco saknar genomgående ett flertal konkreta initiativ och åtgärder från regering och riksdag inom samtliga ovan nämnda områden.

Saco:s specifika ställningstaganden till promemorians förslag

Införandet av riktålder i lagstiftningen

Saco kan i stort tillstyrka förslaget om att införa begreppet riktålder i pensionssystemet och i de kringliggande trygghetssystemen och den konstruktion till beräkning av riktåldern som utredningen föreslår. Saco menar att begreppet riktålder med dess konstruktion kan fylla en viktig funktion som tydlig signal om vilken ålder som kan förväntas ge en godtagbar pensionsnivå. Samtidigt är det viktigt att bibehålla den önskvärda individuella flexibilitet för individen när man väljer att gå i

pension. En betydande frihet att själv kunna välja tidpunkt för när man vill lämna arbetslivet och gå i pension är och bör förbli en central komponent i det svenska pensionssystemet.

Saco är dock mycket tveksam till att överlåta beslutet om förändrad riktålder till en myndighet. *Saco menar att beslut med så långtgående konsekvenser som förändrad riktålder bör fattas av riksdagen efter en grundlig utredning av förutsättningarna och följderna av ett sådant beslut.* Konstruktionen bygger på en rad förenklade antaganden, t ex att ett års ökad medellivslängd fördelar sig med 2/3 år längre tid som frisk samt 1/3 mer tid som sjuk. Det bygger på historiska data och det är långt ifrån säkert att en sådan relation håller sig konstant över tid. Vidare ges inte heller utrymme för att ta hänsyn till plötsliga och oförutsedda förändringar av medellivslängden. Saco anser därför att varje beslut om förändrad riktålder ska föregås av en ordentlig utredning och konsekvensanalys.

Riktålderns konstruktion

Saco ställer sig i stort bakom Ds:ens förslag till konstruktion för beräkning av riktåldern. Saco anser att det är en stor fördel att förslaget till beräkning av riktåldern är intuitivt lätt att förstå för att underlätta en bred acceptans och legitimitet för systemet. Saco delar promemorians förslag att förändring av medellivslängden ska baseras på återstående livslängd från 65 år och på historiska data och inte prognoser för medellivslängden. Saco menar att återstående livslängd från 65 år är i sammanhanget mest relevant. Saco bedömer också 6 år som ett rimligt tidsspänn från det att riktåldern ändras till det att den träder i kraft och bör inte kortas. Detta för att ge tid för anpassning och planering för kommande pensionärer.

Riktålderns koppling till åldersgränser i pensionssystemet

Saco tillstyrker att relevanta åldersgränser i pensionssystemet knyts till riktåldern. Saco ställer sig dock kritisk till den asymmetri i höjningen av olika åldersgränser som förslaget innebär. En höjning av lägsta ålder för uttag av pension innan motsvarande höjning av åldersgränsen för garantipension och åldersgränserna i sjukförsäkringen innebär att tidsspänn minskar från 4 till 3 år. Ett stort mått av flexibilitet för individen att själv välja utträde från arbetslivet är en viktig princip i det svenska pensionssystemet som måste bevaras. Förslaget innebär också en drastisk höjning på kort tid med 3 år inom loppet av 6 år för lägsta ålder för uttag av pension och träffar individer som redan nu står i begrepp att planera sitt utträde ut från arbetslivet. Saco menar därför att *det första steget att höja lägsta*

ålder för uttag av allmän pension från 61 till 62 år bör skjutas fram till 2023.

Saco ställer sig *kritisk till förslaget om undantag för personer med ett långt arbetsliv*. Det ter sig mycket oklart vilka konsekvenser förslaget kan få på sikt och innebär avsteg från de grundläggande principer som det svenska pensionssystemet bygger på. Saco menar att personer som av hälsoskäl inte orkar eller kan arbeta fram till pension ska få sin försörjning tryggad genom andra allmänna trygghetssystem och inte tvingas finansiera det själva genom en lägre pension livsvarigt.

Riktålderns koppling till relevanta pensionsrelaterade åldrar i kringliggande system

Saco tillstyrker att relevanta pensionsrelaterade åldrar i SFB och andra kringliggande trygghetssystem knyts till riktåldern. Det kan ge, enligt Saco:s mening, en tydlig och förutsägbar koppling mellan förändringar i medellivslängden och vilken pensionsålder som kan förväntas ge en godtagbar pension. Det ger också den nödvändiga följsamhet av pensionsrelaterade åldrar i kringliggande trygghetssystemen som krävs.

Saco noterar att promemorian inte lämnar något konkret förslag till hur åldersgränsen för rätten att kvarstå i anställningen (LAS-åldern) ska kopplas till riktåldern, utan föreslår att frågan utreds i särskild ordning. *Saco vill i det sammanhanget understryka vikten av att även LAS-åldern får en följsamhet till kommande förändringar av åldersgränserna i pensionssystemet*. Det tidsspänn av flexibilitet mellan tidigaste ålder för uttag av pension å ena sidan och LAS-åldern å andra sidan får inte snävas in, vilket skulle bli fallet om inte LAS-åldern följer med förändringar av övriga åldersgränser. Denna flexibiliteten är viktig för att möjliggöra mer succesiva och flexibla utträden ur arbetslivet i syfte att orka arbeta längre upp i åldrarna. Ett flertal studier vittnar om att för många individer är ett succesivt utträde ut arbetslivet en viktig komponent för att kunna skjuta fram det slutliga pensionstillfället.

Sveriges akademikers centralorganisation

Lena Granqvist

Anna Odhner